

**EM BUSCA DAS
LIGAÇÕES ENTRE
INTERVENÇÃO
ESTATAL E SUCESSO
INDUSTRIAL**

Maurício Mesquita Moreira*

* Do BNDES e da Universidade Federal
do Rio de Janeiro (UFRJ).

Este trabalho é uma versão resumida de um capítulo de
*Industrialization, Trade and Market Failures: the case of
Brazil and South Korea* (Macmillan, 1995).

O autor agradece a Sanjaya Lall, da Universidade de
Oxford, e a Malcom Pemberton, da University College
London, pelos valiosos comentários. A tradução é de
Maria Célia Pinto Guedes.

Sumário

Resumo.	5
1. Introdução	7
2. A Visão Neoclássica.	8
2.1. O Regime de SI	8
2.2. O Regime de PE	9
3. Uma Visão Alternativa.	11
3.1. Falhas nos Mercados de Produtos	15
3.2. Falhas nos Mercados de Fatores	23
4. Conclusão.	29
Referências Bibliográficas	30

Resumo

As diferenças de desempenho industrial e macroeconômico entre os países recém-industrializados do Leste Asiático e da América Latina afetaram profundamente o debate sobre estratégia industrial. As teses estruturalistas foram rapidamente substituídas por uma nova ortodoxia neoclássica que equipara sucesso industrial a economias liberais e abertas. Esta análise procura mostrar que, embora a orientação para fora pareça ter importância, seu complemento não é o estado liberal, mas sim o estado intervencionista, e não o do tipo latino-americano, porém aquele que oriente suas ações para as falhas dos mercados de produto e de fatores.

1. Introdução

Os notáveis desempenhos industriais e macroeconômicos dos países recém-industrializados (PRI) do Leste Asiático nas três últimas décadas afetaram de forma decisiva o debate sobre a melhor estratégia de industrialização. O pensamento estruturalista, dominante econômica nas décadas de 50 e 60 e que enfatizava a intervenção estatal face às inelasticidades de oferta, foi gradualmente substituído ao longo dos anos 70 e 80 por uma nova ortodoxia: o *chamado enfoque neoclássico*.

Com base nos modelos neoclássicos de crescimento e de comércio exterior, onde se faz a hipótese de mercados perfeitamente competitivos, a nova ortodoxia apresentou uma interpretação muito convincente do sucesso do Leste Asiático e do relativo fracasso de outros países em desenvolvimento (PED). Essa diferença de desempenho teria sido função do grau de intervenção do governo e do grau de abertura da economia. Apesar de totalmente distintas, essas questões foram combinadas em uma nova terminologia, tendo-lhes sido feita uma correspondência biunívoca. Isto é, a intervenção pesada foi associada à orientação para dentro, no chamado regime de substituição de importações (SI), e o *laissez-faire* à orientação para fora, no chamado regime de promoção de exportações (PE). O primeiro teria sido adotado pela maior parte dos PEDs e o último pelos PRIs do Leste Asiático.

Este trabalho visa desafiar essa interpretação, sustentando que é falsa a dicotomia entre os regimes liberal-aberto e intervencionista-fechado. Como admite o próprio Banco Mundial (1993), houve de fato intervenção na maior parte dos PRIs asiáticos. Portanto, o motivo principal para o diferencial no desempenho deve ser outro. Mais precisamente, a qualidade da intervenção nesses dois grupos de países: no grupo do Leste Asiático, a intervenção foi conduzida e disciplinada com o objetivo de obter competitividade internacional – e, portanto, pela necessidade de superar falhas de mercado importantes –, ao passo que em outros PEDs ela foi em grande parte guiada por considerações de balanço de pagamentos e particularmente pela pauta de importações do país.

A primeira parte do artigo trata dos principais argumentos da visão neoclássica, enquanto a segunda procura apresentar elementos para uma visão alternativa.

2. A Visão Neoclássica

Como foi sugerido, os conceitos dos regimes de SI e PE estão na base da explicação neoclássica, merecendo, portanto, uma análise mais detalhada. Começaremos pelo de regime de SI, analisando o regime de PE em seguida.¹

2.1. O Regime de SI

Visto como produto de um pessimismo equivocado sobre o dinamismo das exportações e sobre a eficiência dos mercados dos PEDs, a SI teria levado à intervenção generalizada e indevida do governo na alocação de recursos. A proteção e os subsídios à indústria doméstica teriam causado uma série de problemas relacionados a vieses setoriais e de mercado, distorções nos mercados de fatores e *rent-seeking*.

Começando pelos vieses setoriais, os neoclássicos, apoiados por estimativas de taxas de proteção efetiva (TPE) nos PEDs [Little, Scott e Scitovsky (1970) e Balassa (1971 e 1981b)], sustentam que a intervenção em regime de SI conduziu a uma estrutura de incentivos com alta variância interindústria, divergindo nitidamente daquela que teria prevalecido em condições de livre comércio. Isso teria resultado da negligência dos *policy makers* com relação à dotação de fatores e às ligações interindustriais. Essa combinação perversa teria conduzido à promoção de indústrias que não refletiam nem as vantagens comparativas estáticas dos países nem os objetivos iniciais dos *policy makers*.

O viés de mercado é visto como a principal característica do regime. De acordo com Krueger (1981, p. 9):

Um regime de substituição de importações pode ser definido como aquele em que o viés global dos incentivos favorece a produção para venda no mercado interno, em substituição às importações... Formalmente, define-se viés como a divergência entre a relação de preços internos e externos da razão importações/exportações.

Assim como no caso do viés setorial, o argumento do viés de mercado sustenta-se nas estimativas já mencionadas de TPE. Esse viés é visto como resultante da proteção alta e indiscriminada contra importações, que reduziu a lucratividade relativa das exportações através de barreiras tarifárias e não-tarifárias e através de uma taxa de câmbio supervalorizada (causada por uma demanda de importações inferior à que existiria em condições de livre comércio).

1 A visão ou, como preferem alguns, "reação" neoclássica teve como ponto de partida o trabalho de Little, Scott e Scitovsky (1970), a que se seguiram outros como os de Balassa (1989), Krueger (1984, 1990a e 1990c) e Banco Mundial (1991), sobre os quais se baseia a maior parte desta análise.

Além das perdas tradicionais associadas à proteção, os efeitos prejudiciais desse viés teriam sido duplos. Primeiro, a proteção contra importações e a discriminação das exportações teriam feito com que as empresas locais tivessem menos incentivos para reduzir custos e aumentar a produtividade, comprometendo o comportamento maximizador de lucros dentro das linhas da ineficiência X de Leibenstein (1981). Isso teria sido agravado pelo tamanho limitado dos mercados dos PEDs, que diminuiu as possibilidades de competição interna e conduziu a estruturas monopolistas. Além disso, a combinação de acesso restrito às importações, desestímulo às exportações e limitação do mercado interno impediu que as empresas se valessem de economias de escala e especialização.

Em segundo lugar, a conjunção de indústrias SI intensivas em importações, uma pauta de importações cada vez mais incompressível (como reflexo do progresso da SI com respeito a indústrias a jusante) e as fracas exportações teriam levado a crises periódicas de balanço de pagamentos, prejudicando o crescimento e gerando um círculo vicioso de controles cada vez mais rigorosos, maior viés de mercado, fracas exportações e crises externas de balanço de pagamentos.

Aos vieses setoriais e de mercado, teriam sido somadas as distorções derivadas de intervenções no mercado de fatores, particularmente no setor financeiro. As taxas de juros teriam sido mantidas abaixo do custo de oportunidade do capital para o fomento de indústrias SI intensivas em capital. Isso teria, entre outras coisas, conduzido a técnicas intensivas em capital, baixa poupança, desintermediação financeira, fuga de capitais e racionamento do crédito [McKinnon (1991)]. O resultado global teria sido a má alocação de recursos, como teria ficado evidenciado pelas relações capital-produto incrementais crescentes, altos custos de recursos domésticos e altas taxas de desemprego e subemprego.

Por fim, a nova ortodoxia sustenta que a intervenção pública extensiva, vista como intrínseca aos regimes de SI, teria motivado a aplicação de recursos produtivos na busca de rendas geradas pela intervenção estatal, isto é, *rent-seeking* [Krueger (1974)]. Essa crítica, inicialmente dirigida aos controles de importação, foi logo estendida a toda forma de intervenção pelo governo.

2.2. O Regime de PE

O regime de PE, ou voltado para fora, é visto pelos neoclássicos como o fator dominante no sucesso do Leste Asiático. Como sugerido, ele é definido como antítese perfeita ao regime de SI. Em primeiro lugar, teria sido neutro em relação aos mercados [Balassa (1989, p. 1.667), com alguns autores, como Krueger

(1985, p. 197), aceitando a possibilidade de um ligeiro viés exportador.

Essa neutralidade em relação aos mercados teria sido resultado de tarifas de importação baixas e uniformes compensadas por subsídios às exportações associados a uma taxa de câmbio realista. Entre os incentivos, deu-se ênfase à liberdade de escolha para os exportadores entre insumos domésticos e importados a preços internacionais.

Em segundo lugar, acredita-se que os incentivos (sobretudo à exportação) tenham sido neutros com relação aos setores, ou seja, foram uniformes entre setores e empresas e obtidos "automaticamente", passando por poucas modificações ao longo do tempo.

Em terceiro lugar, quase como corolário das duas outras características, a intervenção teria sido mínima e funcional, isto é, concentrada em falhas de mercado amplamente aceitas – em mercados de tecnologia, capital humano e infra-estrutura – sem afetar a estrutura setorial da economia.

Os mecanismos causais que associam essas características ao desempenho são em sua maioria explicados a partir dos benefícios do livre comércio. A fundamentação para isso está na crença de que os incentivos do regime de PE, por sua neutralidade em relação a setores e ao mercado, e em função de restrições fiscais, tenham sido uma espécie de segunda melhor solução ao livre comércio, emulando sua alocação de recursos.

Contudo, se for aceita a definição de Krueger para o regime de PE, fica difícil sustentar essa *rationale*. Como observou Findlay (1981), não há razão clara para que um regime voltado para exportações tenha emulado a alocação do livre comércio. Além disso, mesmo que se aceite a definição de Balassa, a questão de como os benefícios do tipo "de uma vez por todas" de um movimento em direção a um regime neutro transformaram-se em crescimento de longo prazo não é adequadamente respondida. Balassa (1981b) sugere, por exemplo, que o caráter neutro do regime teria permitido que a alocação de recursos fosse otimizada ao longo de todo o processo de industrialização. Isso porque os preços teriam sido livres para se ajustarem a mudanças na dotação de fatores provocadas pela acumulação de capital físico e humano (o enfoque dos estágios). Ele não explica, contudo, como a alocação ótima de recursos resultou em mais investimento na indústria de transformação, produtividade total de fatores e crescimento.

Recentemente, as "novas" teorias do crescimento vêm tentando apresentar uma explicação mais sólida. Para isso, tornam em geral endôgena a mudança tecnológica e atribuem aos retornos crescentes a razão do crescimento acelerado. O movi-

mento, então, em direção a uma economia aberta teria aumentado o crescimento de três formas: primeiro, através da maior facilidade de acesso à tecnologia a preços internacionais (portanto, através do estímulo ao progresso técnico); segundo, via aumento de produtividade em setores sujeitos a retornos crescentes devido à integração ao mercado mundial; e, por fim, através do aumento dos recursos disponíveis para P&D fruto da melhor alocação de recursos [Romer e Rivera-Batiz (1991)]. Apesar de mais sólida, essa explicação levanta outras dificuldades relacionadas à hipótese dos retornos crescentes. Como observaram Helpman e Krugman (1985), no caso de retornos crescentes, o livre comércio (ou alocação em condições de livre comércio) poderá não ser a melhor política. A especialização poderá deslocar setores com economias de escala, reduzindo assim a renda nacional.

Além desses argumentos de ordem tecnológica e de alocação relacionados ao crescimento, o regime neutro é também visto como gerador de outros benefícios menos convencionais de natureza comportamental, macroeconômica e alocativa [Krueger (1984)]. Os benefícios comportamentais teriam resultado da maior competição das importações provocada pela abertura comercial. Isso teria eliminado as perdas relacionadas à ineficiência *X* e às estruturas monopolistas. O benefício macroeconômico, por sua vez, é explicado pela eliminação das restrições de balanço de pagamentos ao crescimento, determinada pelo fim da discriminação das exportações e por uma taxa de câmbio realista. Por fim, teria surgido um ganho de natureza alocativa derivado do fato de o caráter reduzido e neutro da intervenção ter minimizado as perdas associadas ao processo de busca de rendas (*rent-seeking*).

3. Uma Visão Alternativa

Sem dúvida, alguns dos argumentos neoclássicos são extremamente válidos. Por exemplo, o caso do Brasil mostra que o pessimismo com relação às exportações, combinado com uma excessiva desconfiança do mercado, gerou uma intervenção no atacado e uma industrialização custosa, em grande parte conduzida pela pauta de importações do país [Moreira (1994)]. Além disso, as evidências relativas à Coreia do Sul [Pack e Westphal (1986) e Westphal (1990)] também sustentam a afirmação de que a orientação para fora trouxe, entre outras coisas, uma melhor alocação dos recursos, economias de escala e especialização, acesso à tecnologia a preços internacionais, maior pressão competitiva sobre as empresas locais para aumento de produtividade e maior estabilidade do balanço de pagamentos e do ambiente macroeconômico.

O problema com a visão neoclássica não está então no seu argumento de que orientação para fora e preços relativos são importantes, e que em grande parte explicam a diferença de desempenhos. O problema está na tentativa de associar orientação de mercado a intervenção estatal, usando o desempenho de países voltados para dentro como indicação clara da ineficiência de qualquer forma de intervenção seletiva.

Como também demonstra uma série de estudos sobre Formosa [Wade (1990)] e Coréia do Sul [Amsden (1989), Banco Mundial (1993) e Moreira (1994)], o regime de incentivos desses países não era neutro em relação a empresas, setores, ou mercado, sendo alta a proteção da indústria local. Na realidade, a intervenção ao longo de todas as etapas da industrialização atingiu uma escala que faz com que os países que fizeram sua industrialização através de SI pareçam economias liberais. Estudos sobre outros PRIs do Leste Asiático, como o de Haggard (1990) sobre Cingapura, dão também a mesma indicação. A exceção parece ser Hong Kong [Haggard (1990) e Krueger (1985)], mas é claramente a exceção e não a regra. Em qualquer circunstância, é na melhor das hipóteses fraca a sustentação empírica da relação biunívoca entre intervenção e orientação de mercado.

Quando confrontados com esses dados, os neoclássicos geralmente reagem de duas formas: os fundamentalistas argumentam que uma intervenção seletiva, se realmente existiu, teria sido mais um estorvo do que uma ajuda; os moderados, como, por exemplo, o Banco Mundial (1993), não questionam, por sua vez, as evidências da intervenção, mas sustentam que o impacto foi mínimo ou irrelevante. Os fatores críticos teriam sido a orientação para fora e a realização de ajustes fundamentais (políticas macroeconômicas corretas, investimento em educação, sistemas financeiros estáveis), como teria demonstrado Hong Kong.

Esses argumentos, contudo, nem explicam por que foram feitas generalizações com base em exceções, nem justificam afirmações como a de uma incompatibilidade entre orientação para fora e intervenção seletiva. Além disso, é particularmente contraditório o fato de minimizarem qualquer influência positiva ou importante relacionada à intervenção seletiva, já que esta afetou variáveis cruciais para os neoclássicos: preços relativos, alocação de créditos, taxas de retorno e estruturas de mercado.

Dado que, apesar da perspectiva neoclássica, as imperfeições de mercado e as intervenções seletivas foram parte incontestável da industrialização do Leste Asiático, o que sugerimos é que, em lugar de terem sido contraproducentes e ineficazes, as intervenções seletivas, com a possível exceção de Hong Kong, tiveram papel fundamental na criação de uma indústria internacionalmente competitiva. Isso se deu por terem levado em conta os preços dos fatores e por terem se dirigido a falhas de mercado importantes nos mercados de produtos e de fatores. Essas inter-

venções ajudaram esses países a se beneficiarem das vantagens de uma economia aberta sem terem de enfrentar as desvantagens do *laissez-faire*, onde o descaso pelas imperfeições do mercado compromete a aquisição de capacitação tecnológica e, portanto, a exploração de vantagens comparativas dinâmicas e a obtenção de competitividade internacional.

Esse enfoque “cirúrgico” e seletivo da intervenção estatal contrasta fortemente com o dos países da América Latina, onde, durante as primeiras etapas da industrialização, a maioria dos governos adotou uma abordagem não intervencionista, negligenciando os obstáculos ao desenvolvimento industrial criados pelas imperfeições de mercado. Mais tarde, adotou-se gradativamente a estratégia de SI, o que levou à intervenção no atacado. Dada a falta de seletividade, algumas falhas de mercado foram atacadas mais por acidente que por intento, mas os remédios foram com frequência piores que a “doença” (como no caso da proteção indiscriminada e das taxas de juros negativas). Além do mais, a intervenção indiscriminada desorganizou áreas do mercado que funcionavam bem, prejudicando a alocação de recursos e as vantagens comparativas estáticas.

Estamos, portanto, de acordo que a intervenção estatal e a orientação para fora tenham sido fatores importantes por trás das diferenças de desempenho. Porém, não pelo fato de a América Latina ter sido intervencionista e o Leste Asiático liberal, mas pelo fato de que nessa última região a intervenção foi seletiva e desenhada de modo a solucionar importantes falhas de mercado, enquanto na América Latina a intervenção ocorreu de forma indiscriminada e mal planejada. Certamente, a explicação para essas diferenças de atuação estatal não está na natureza “predatória” do Estado, uma vez que a forte presença deste último foi comum aos dois grupos de países. Deixando de lado os fatores sócio-políticos, uma explicação mais convincente parece relacionar-se à disciplina imposta pela estratégia voltada para fora ou, em termos mais simples, à maior abertura das economias do Leste Asiático.

Numa economia mais aberta, os preços internacionais não podem ser ignorados, funcionando ao mesmo tempo como condição limitativa e como orientador da intervenção. Nesse tipo de ambiente, a efetividade e os custos (dentro das limitações e vantagens da dotação de fatores do país) de políticas anteriores e futuras tornam-se mais evidentes. Essas políticas não precisam, contudo, ser do tipo funcional defendido por Krueger e outros adeptos da visão neoclássica. Muito pelo contrário, quanto mais aberta a economia, mais evidentes são as falhas de mercado pertinentes e, por conseguinte, menos complexo se torna o seu tratamento. Como já observado, os preços internacionais e a competição funcionam como proteção contra o risco de falha de governo.

Até aqui mencionamos seguidamente as falhas de mercado mas sem qualquer detalhamento. Para que o mercado seja eficiente, as exigências são muito rigorosas, incluindo plena (e instantânea) difusão e absorção de tecnologia, informação perfeita, ausência de externalidades, inexistência de mercados segmentados ou ausentes, custos de transações desprezíveis e ausência de fatores indivisíveis. Segundo os neoclássicos, essas condições não são satisfeitas nos casos dos chamados “bens públicos” pelo fato de o “consumo coletivo” e as externalidades impedirem que o mecanismo de mercado apresente resultados ótimos [ver Krueger (1990b)]. Além disso, haveria os clássicos argumentos da defesa da concorrência (monopólios e comportamentos anticompetitivos), da “tarifa ótima” (países grandes) e da indústria infante, tendo este último uma aceitação fortemente qualificada.

Os neoclássicos argumentam que, no caso da indústria infante, a intervenção poderá ser necessária em razão de falhas no mercado de capitais, ou pelo fato de os retornos sobre investimentos em tecnologia e em capital humano não serem totalmente “apropriáveis” (externalidades transmitidas por imitação e mobilidade de mão-de-obra). Sustentam, no entanto, que a melhor solução, no primeiro caso, seria o desenvolvimento dos mercados de capitais e, no segundo, o subsídio a investimentos em capital humano e tecnologia. Nos dois casos, a segunda melhor solução seria o subsídio à produção.

A proteção não seria recomendada porque apenas representaria a troca de uma distorção (desigualdade entre taxas marginais de transformação nos mercados interno e externo) por outra (desigualdade entre a taxa marginal de transformação no comércio exterior e a taxa doméstica de substituição no consumo). Portanto, não haveria como restaurar o ótimo de Pareto através da proteção [Johnson (1965a), Baldwin (1969) e Corden (1974)].

Os neoclássicos menos radicais admitem que a proteção possa ser apropriada pelo fato de as imperfeições nos mercados de capitais nos PEDs serem freqüentes e considerações orçamentárias geralmente excluam a opção do subsídio. Entretanto, as TPEs deveriam ser baixas (entre 10% e 15%, por exemplo), setorialmente neutras e limitadas a um curto período de tempo (por exemplo, cinco a oito anos) [Balassa (1975)].

Tanto a versão “fundamentalista” como a versão liberal da visão neoclássica subestimam as falhas de mercado relacionadas à industrialização em PEDs. Está além do objetivo deste artigo fazer uma análise pormenorizada de todas elas. Em lugar disso, nos concentraremos nas falhas cujas soluções via intervenção seletiva e pró-mercado parecem ter desempenhado papel central no sucesso do Leste Asiático.

3.1. Falhas nos Mercados de Produtos

Começando pelos mercados de produtos, as falhas de mercado pertinentes parecem ter origem na combinação de externalidades e fatores dinâmicos e estáticos. Faremos a seguir a análise de cada um desses fatores isoladamente.

Externalidades

Externalidades são ações – de um indivíduo ou empresa – que afetam outro indivíduo ou empresa mas não se refletem nos custos ou benefícios do primeiro. Como é bem conhecido, quando há externalidades, o livre mercado não leva à melhor solução. De acordo com a clássica exposição feita por Scitovsky (1963), as externalidades na produção podem ser divididas em duas categorias: tecnológica e pecuniária.

Definem-se como externalidades tecnológicas os efeitos externos que não são transferidos via transações de mercado. Com respeito ao desenvolvimento industrial, o caso mais relevante parece derivar da difusão do conhecimento. Ou seja, em razão da mobilidade de mão-de-obra ou da imitação, os benefícios da inovação não são inteiramente captados pelo inovador, favorecendo outras firmas. Essa situação cria uma cunha entre retornos sociais e privados, levando ao subinvestimento.

A produção de externalidades tecnológicas não tem “neutralidade setorial”. Indústrias onde o regime competitivo está baseado na ciência [Nelson e Winter (1982)] – isto é, onde a competição está estreitamente associada à pesquisa e desenvolvimento formal e à ciência pura – são mais propensas a gerar externalidades e a ser, portanto, afetadas pela insuficiência de investimentos.

A resposta neoclássica a esta imperfeição costuma fundamentar-se em três tipos de argumentos: a) essas externalidades são irrelevantes; b) a melhor solução seria o subsídio a atividades geradoras de conhecimentos; e c) essas externalidades não são específicas de um país, não podendo, portanto, ser usadas para justificar proteção à indústria nascente [ver Corden (1974)].

Em razão dos obstáculos implícitos na mensuração dessas externalidades, o primeiro argumento é uma questão não só empírica como também de difícil comprovação. No entanto, a maior parte dos governos, particularmente de países industrializados (notadamente Estados Unidos e Japão), comporta-se como se essas externalidades fossem imensas, distribuindo generosamente incentivos (como proteção ao mercado interno, subsídios fiscais e creditícios e compras governamentais a setores de base científica). O segundo argumento deixa de levar em conta duas questões vitais: as limitações fiscais que afetam a maior

parte dos PEDs; e as economias dinâmicas e estáticas (ver adiante) que afetam pesadamente a competição nas indústrias de base científica, tornando a opção do subsídio ainda menos realista. Por fim, o terceiro argumento é equivocado, já que existe uma forma crítica de conhecimento – saber como inovar – que, por causa da baixa mobilidade da mão-de-obra entre países, gera efeitos externos que são específicos a um país [ver Krugman (1984, p. 111)].

O segundo tipo de externalidades (pecuniárias) opera via sistema de preços. Na definição formal de Scitovsky (1963), elas são geradas sempre que os lucros de uma firma são afetados pelos níveis de produção e de insumos de outra firma. Já que os custos e benefícios dessa outra firma não são afetados, isso pode resultar em investimento acima ou abaixo do nível adequado. As externalidades pecuniárias são particularmente relevantes para o desenvolvimento industrial quando são recíprocas, e a indústria está sujeita a retornos crescentes. Como assinalado por diversos autores [Rosenstein-Rodan (1943), Corden (1974) e Krugman (1993)], isso pode conduzir à chamada falha de coordenação, isto é, o mecanismo de preços, por não refletir externalidades recíprocas potenciais, não indica os investimentos socialmente lucrativos.

Os neoclássicos costumam afirmar que essa espécie de falha de mercado é irrelevante no contexto de uma economia aberta, dado que praticamente desaparece o problema da indivisibilidade. Contudo, como admite Corden (1974, p. 271), ela continua a ser relevante no caso dos bens não comerciáveis, podendo, como demonstraram Pack e Westphal (1986, p. 111), ser importante até mesmo no caso dos bens comerciáveis, em razão da forte interdependência entre vantagens comparativas de indústrias a montante e a jusante.

Esse tipo de imperfeição exige que o governo funcione como difusor de informações e coordenador das decisões de investimento pelo setor privado. Isso não implica que os governos tenham de tomar o lugar dos mercados como principais geradores de informações, mas sugerem um importante papel complementar.

Economias Dinâmicas

As falhas no mercado de produtos poderão também derivar de economias dinâmicas de escala na indústria de transformação, associadas a aprendizado e diferenciação de produtos. O primeiro é o clássico argumento da indústria infante mencionado anteriormente, que, de acordo com Posner (1961, p. 330), pode ser formalmente expresso como:

$$c = f\left(\int_0^t w_t Q_t \cdot dt\right) \text{ para } \frac{dc}{dQ} < 0, w_t = \varphi(t) > 0 \text{ e } \varphi'(t) > 0$$

onde c é o custo unitário, Q a quantidade produzida, t o tempo e w os pesos usados para aumentar a pertinência do passado recente. Isso implica que os pioneiros (p) têm significativas vantagens de custos em relação aos recém-chegados (r) e que, para que estes sejam bem-sucedidos, sua curva de aprendizagem tem de ser mais inclinada (na hipótese de que seja linear) do que a dos pioneiros por um valor que é uma função crescente da diferença entre t_0^p e t_0^r . O grau de dificuldade envolvido nessa tarefa é também uma função crescente da complexidade tecnológica da indústria.²

Essas economias dinâmicas de aprendizado surgem porque, contrariamente à hipótese neoclássica, a tecnologia não é perfeitamente comerciável. Segundo Pack e Westphal (1986, p. 108), o conhecimento em forma comunicável é totalmente distinto da capacidade de fazer uso eficaz daquela forma de conhecimento. Assim, para que os retardatários possam entrar em qualquer indústria, é preciso que adquiram capacidade tecnológica (isto é, a capacidade de usar e criar conhecimento de fato), o que, por sua vez, implica investimento em esforço tecnológico original. Esse é um empreendimento de alto risco, visto que:

a) diferenças de produtividade são usualmente grandes e, para reduzir prejuízos, o aprendizado tem de ser necessariamente rápido;

b) a falta de instituições para difundir informações e a incerteza intrínseca ao processo de desenvolvimento rápido agravam as imperfeições ditas informacionais [Stiglitz (1989)];

c) investimentos em tecnologia e capital humano são afetados pelo problema da “apropriabilidade” anteriormente observado;

d) resultados rápidos exigem com frequência investimentos simultâneos por firmas verticalmente ligadas (externalidades pucuniárias recíprocas) e, como já mencionado, essa informação não é necessariamente fornecida pelo mercado;

e) empresas de PED, em contraste com suas correspondentes de países desenvolvidos, não se beneficiam das externalidades geradas por uma infra-estrutura bem desenvolvida em ciência e tecnologia nem de uma força de trabalho bem educada; e

f) fluxos constantes de inovações por pioneiros, notadamente em indústrias “de base científica”, podem constantemente

2 Ver formulação alternativa em Stiglitz (1989, p. 198).

deslocar para cima a curva de aprendizado dos retardatários, levando a períodos de prejuízo prolongados e intermináveis.

As economias dinâmicas relacionadas à diferenciação de produtos derivam do fato de que no mundo real os produtos não são homogêneos e, como Chamberlin (1933) e Robinson (1933) há muito tempo assinalaram, conduzem a poderes monopolistas. Essas economias foram primeiramente discutidas por Bain (1956), que afirmou que os recém-chegados ficam em condições desfavoráveis por terem de oferecer seus produtos a preços substancialmente inferiores aos de empresas titulares, ou por terem de gastar pesadamente em propaganda, ou pela associação das duas coisas. Na prática, isso significa que, além dos custos mais altos relacionados à aprendizagem, os retardatários ou indústrias infantes têm de arcar com o ônus financeiro de superar o problema da “imagem”. Como no caso do aprendizado, essas economias dependem também das características tecnológicas da indústria, notavelmente durabilidade e complexidade dos produtos.

Economias Estáticas

Do lado estático, falhas de mercado derivam basicamente de economias de escala, escopo e internacionalização. Também, contrariando as hipóteses neoclássicas, retornos crescentes ocorrem não só no mundo real como na teoria. A literatura sobre organização industrial vem há muito considerando a existência de economias de escala, seus reflexos nas condições de entrada, na determinação de preços e na estrutura de mercado. Recentemente, os teóricos do comércio exterior têm feito o mesmo [ver Helpman e Krugman (1985)]. Dessa forma, em lugar de firmas marshallianas totalmente desprovidas de poder de mercado, a indústria “real” é dominada por grandes empresas, que se beneficiam de economias de escala específicas com relação ao produto (maior especialização de mão-de-obra e maquinaria), à planta (indivisibilidades) e à empresa (acesso a crédito, custos indiretos, compras de insumos em grande quantidade e economias de escala em propaganda e P&D) [ver Scherer e Ross (1990)]. Apesar de ser um conceito estático, essas economias têm também uma dimensão dinâmica, pois, como mostrado anteriormente, o aprendizado tende a aumentar tanto em função da escala como do tempo (produto cumulativo).

A existência de economias de escala (internas à firma) implica também que as firmas já estabelecidas usualmente fazem parte das estruturas de mercado, onde a regra preço igual a custo marginal significa prejuízo e onde barreiras à entrada relacionadas a escala – por exemplo, exigência de grande capital inicial e elevadas escalas mínimas eficientes (EME) (como percentagem do mercado) – permitem um preço acima do custo médio, isto é, lucros supranormais no longo prazo.

A segunda imperfeição estática, chamada economias de escopo por Baumol, Panzar e Willig (1982), faz com que os retardatários enfrentem no mundo real empresas não só grandes mas também diversificadas. Isso resulta:

da possibilidade de se reduzirem custos através da produção simultânea de vários produtos diferentes numa única empresa, em contraste com a produção desses produtos de forma isolada [Baumol, Panzar e Willig (1982, p. 71)].

ou seja, $C(y_1, y_2) < C(y_1, 0) + C(0, y_2)$, onde C é a função de custos e y_i os produtos pertinentes. As economias de escopo são em grande parte atribuídas a insumos que podem ser utilizados na produção de diferentes produtos. Por exemplo, firmas que têm uma multiplicidade de produtos podem economizar em serviços de administração por partilharem o mesmo corpo de planejadores financeiros, contadores e pesquisadores de mercado, ou podem otimizar o uso de maquinaria não específica em relação ao produto. Existem também outras economias associadas à multiplicidade de produtos não ligadas a “insumos públicos”. Por exemplo, economias com diversificação de riscos, estabilização de lucros, interação de marcas múltiplas [Scherer e Ross (1990, p. 122)] e vantagens de concessão cruzada de subsídios ou mercados de capitais próprios.

Por fim, economias de internacionalização implicam que as firmas do mundo real sejam com frequência não só grandes e diversificadas, como também produzam simultaneamente em mercados nacionais diversos. Embora seja difícil distinguir essas economias das de escala e escopo, parece não haver dúvida de que as empresas internacionalizadas obtêm vantagens específicas, decorrentes, por exemplo: da capacidade de explorar diferenças nos preços dos fatores, sediando suas fábricas em países diferentes; do acesso a diferentes mercados de capitais; e da transferência de fundos intrafirma para minimização do pagamento de impostos [ver Lall e Streeten (1977)].

Isso tudo significa que, além das desvantagens de custos provenientes de economias dinâmicas de aprendizado e diferenciação de produtos, os retardatários têm também de aprender a conviver com as desvantagens de custos e barreiras associadas a escala, conglomeração e internacionalização. Essas imperfeições *não dependem de falhas no mercado de capitais*. Agem deprimindo os retornos privados esperados e ampliando a percepção de risco do investidor privado. A taxa “sombra” de retorno e o risco “sombra”, isto é, as que prevaleceriam se inexistissem economias dinâmicas e estáticas, seriam certamente mais atrativas aos retardatários. Em consequência, se deixado operar livremente, o mercado irá, muito provavelmente, conduzir a um investimento abaixo do socialmente ótimo em indústrias onde poderiam existir economias de escala dinâmicas ou mesmo em indústrias em que as variações nos preços dos fatores indiquem vantagens estáticas.

Em resumo, as falhas de mercado impedem o desenvolvimento suave por etapas sugerido na visão neoclássica.

A Natureza da Intervenção

Se o governo atuar apenas sobre as falhas de coordenação, não conseguirá remediar as imperfeições descritas acima, nem é provável que consiga remediá-las com subsídios ou períodos de proteção baixa e neutra. Embora os subsídios a investimentos em tecnologia e capital humano contribuam em geral para uma curva de aprendizado mais inclinada, os empresários ainda assim continuam com perspectivas de um longo período de prejuízos em razão das normalmente expressivas diferenças de produtividade, enfrentando ainda uma série de outras desvantagens de custos relacionadas a diferenciação de produtos, tamanho, conglomeração e internacionalização. Além disso, como foi mostrado, o aprendizado é função não só de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em capital humano, mas também da experiência (produto cumulativo); e, se os empresários não conseguirem vender, o hiato de produtividade deverá aumentar em lugar de diminuir. Quanto aos subsídios à produção, mesmo a visão neoclássica mais moderada, como já vimos, reconhece que a combinação de grandes desvantagens de custos e restrições de orçamento torna essa opção irrealista. A discussão de sua eficácia parece, portanto, fora de propósito.

A opção de períodos curtos de proteção baixa e neutra parece mais próxima de uma intervenção mais eficaz. Ainda assim, esta opção subestima as desvantagens do retardatário com relação aos custos e não se atém ao fato de as falhas relevantes de mercado afetarem as indústrias diferenciadamente. As “novas teorias do comércio exterior” têm demonstrado que, em certas circunstâncias, a proteção pode ser um instrumento poderoso para permitir que os retardatários tirem vantagem de economias de escala dinâmicas e estáticas, reduzindo, portanto, a diferença de produtividade [ver Helpman (1990)]. Segundo esse argumento, a proteção proporciona os dois elementos necessários para que isso seja possível: escala e tempo. Ela facilita a entrada às empresas com plantas mais próximas às EMEs e proporciona taxas mais elevadas de crescimento do produto cumulativo. Além disso, as “novas teorias” chamam atenção para o fato de que o teste de Mill-Bastable, quando aplicado a indústrias com retornos crescentes, deve também levar em consideração os lucros puros que possam ser desviados de empresas estrangeiras [Brander (1986)].

Para que seja eficaz, no entanto, a proteção não deve ser necessariamente breve nem neutra. A possibilidade de um hiato de produtividade grande associado a uma tecnologia complexa poderá exigir, para uma entrada bem-sucedida, altos níveis de proteção para períodos mais longos que os cinco ou seis anos, por

exemplo, sugeridos por Balassa (1975).³ Além disso, há sólidas razões para dar uma proteção seletiva em lugar de neutra. Em primeiro lugar, desvantagens de custos, tecnologia e regimes de competição (e dessa forma externalidades e falhas de mercado) variam entre indústrias. Em segundo lugar, como se afirmou anteriormente, é preciso levar em conta as dotações de fatores e as vantagens estáticas. A proteção de grande número de indústrias não compatíveis com a dotação de fatores do país poderá fazer com que os custos estáticos (má alocação de recursos e perdas do consumidor) suplantem os benefícios dinâmicos (exploração de vantagens dinâmicas, externalidades de indústria infante e deslocamento de lucros em indústrias oligopolistas). Além disso, quando um número excessivo de indústrias “dinâmicas” é promovido ao mesmo tempo, a distribuição de recursos escassos (capital físico e humano) poderá ficar excessivamente diluída, pondo em risco o processo de aprendizado.

A definição de qual indústria deve ser protegida não é necessariamente uma questão difícil. Os *policy makers* poderão acompanhar tanto as tendências dos preços dos fatores como a experiência de países desenvolvidos quanto às externalidades específicas da indústria.

Se em termos setoriais a proteção deve ser específica ou seletiva, em termos de mercado a neutralidade parece ser a melhor política. De fato, deve-se acrescentar que a proteção deve não só estar associada a incentivos às exportações, como também condicionar-se ao desempenho das exportações. A necessidade de cumprir padrões internacionais rigorosos faz com que a atividade exportadora funcione como substituto eficaz para a competição de importados, evitando que as empresas protegidas se vejam sem incentivos para amadurecer. Além disso, nos casos em que as economias de escala estáticas são relevantes, a pressão para exportar impede a proliferação de plantas abaixo das EMEs; e a própria atividade exportadora em si, por ir além dos limites do mercado interno, cria maiores oportunidades de economias de escala estáticas e dinâmicas.

Convém também lembrar que a teoria econômica já demonstrou que num mercado interno protegido, em concorrência imperfeita, as empresas irão maximizar lucros se discriminarem preços, exportando por um preço eventualmente mais baixo que o custo médio. Nessas circunstâncias, a proteção poderá então representar um incentivo poderoso para que os retardatários entrem cedo nos mercados de exportações, quaisquer que sejam os incentivos às exportações ou outras formas de ação governamental. Fica claro que, no curto prazo, essa estratégia acabará

3 Como colocaram Bell, Ross-Larson e Westphal (1984, p. 115), há uma discrepância talvez da ordem de cinco a 10 vezes entre a duração do período de maturação usualmente recomendado pela visão neoclássica e o tempo normalmente verificado como necessário para uma indústria tornar-se internacionalmente competitiva.

aumentando o custo de proteção para os consumidores, já que as exportações recebem subsídios cruzados via preços mais altos no mercado interno. A longo prazo, entretanto, como indicou Westphal (1982), as economias dinâmicas e estáticas associadas à maior atividade exportadora poderão acelerar a redução dos custos unitários e dos preços no mercado doméstico, baixando os custos cumulativos e aumentando os benefícios cumulativos da proteção.

Além de seletiva com relação aos setores e voltada para as exportações, a proteção deveria também ser seletiva com relação a empresas, no sentido de não beneficiar afiliadas de empresas transnacionais (ETN). Parece haver um raro consenso na literatura quanto à inaplicabilidade do argumento da indústria infante a essas empresas [ver Johnson (1965b), Westphal (1982) e Graham (1991)]. Conquanto não possa haver dúvida de que essas empresas também enfrentam uma curva de aprendizado e geram externalidades pecuniárias e não-pecuniárias, o acesso irrestrito ao capital, marcas consolidadas e tecnologia no mercado internacional não as legitima como candidatas à proteção. Isto é particularmente verdade em função dos seguintes fatores:

a) pelo acesso que lhes é dado à tecnologia da matriz, essas empresas normalmente excluem o *know why* das contribuições eventualmente dadas à capacitação doméstica em tecnologia [Lall (1992b, p. 179)];

b) a proteção às afiliadas de ETNs geralmente prejudica as empresas que realmente precisam amadurecer, isto é, as empresas privadas locais; as afiliadas de ETNs geralmente partilham de todas as vantagens dinâmicas (aprendizado e diferenciação de produtos) e estáticas (escala, escopo e internacionalização) das matrizes e, assim, as barreiras à entrada por elas impostas não ficam, no que se refere a empresas locais, tão diferentes das impostas pelo livre comércio; e

c) a propriedade estrangeira invalida os potenciais benefícios de bem-estar relacionados à questão do “deslocamento de lucros”.

Por fim, a proteção por si só pode não produzir resultados ótimos, uma vez que os preços domésticos mais altos poderão conduzir ao excesso de entradas, o chamado efeito *crowding in*.⁴ Isso significa que, mesmo que haja expansão do produto interno, as empresas são forçadas a operar abaixo das EMEs, sendo, portanto, impedidas de tirar vantagem integral das economias dinâmicas e estáticas proporcionadas pela proteção. As exporta-

4 O modelo deste fenômeno foi desenvolvido por Horstmann e Markusen (1986), que mostraram que o argumento em favor do subsídio tarifa/exportações baseado em retornos crescentes fundamentalmente cai por terra quando a entrada é livre e não há discriminação de preços. Ver também Rodrik (1988a e 1988b) para os efeitos da liberalização do comércio numa estrutura industrial com excesso de inclusões.

ções geralmente não atenuam esse problema. Com uma estrutura fragmentada e ineficiente, fica menos provável que se entre cedo no mercado exportador, porque o excesso de competição interna tende a impedir a concessão de subsídios cruzados, e os custos marginais serão fatalmente mais altos que os preços das exportações.

Seria possível argumentar que, enquanto os retornos crescentes forem relevantes, será inevitável uma reestruturação, a médio e longo prazos, na direção de uma configuração industrial mais sustentável. Isso, entretanto, implicaria períodos de maturação longos e mais custosos, evitáveis se logo de início se estabelecesse uma configuração sustentável. Tanto mais porque os lucros oligopolistas normalmente geram períodos de reestruturação prolongados, particularmente quando firmas financeiramente poderosas, como as afiliadas de ETNs, têm atuação importante.

Tudo isso sugere que, quando os retornos crescentes são relevantes, a proteção deverá vir acompanhada de medidas que promovam configurações sustentáveis, preferivelmente em forma de incentivos a fusões e *joint ventures*. O licenciamento também poderia ser utilizado, mas é mais vulnerável à *rent-seeking*. Incentivos à concentração deverão não só acelerar a maturação e reduzir desvantagens de custo relacionadas a tamanho, mas também formar a base para a criação de conglomerados locais. Firms grandes, pelas economias derivadas do acesso ao capital, estão em melhores condições para diversificar e, portanto, obter economias de escopo e, finalmente, economias de internacionalização. As primeiras economias são particularmente valiosas no contexto de uma economia em desenvolvimento, onde os recursos de gerenciamento são escassos, e a ausência de mercados de capitais gera um prêmio elevado para o acesso a mercados de capitais intrafirma.

3.2. Falhas nos Mercados de Fatores

Até agora, partimos da hipótese de um perfeito funcionamento dos mercados de fatores nos PEDs. Isso, contudo, é uma suposição heróica, que em geral acarreta a subestimação de obstáculos cruciais a uma industrialização tardia bem-sucedida. Esses obstáculos provêm de falhas importantes nos mercados financeiros, de capital humano e de tecnologia, as quais implicam que uma intervenção nos mercados de produtos esteja condenada a um sucesso limitado, a menos que os mercados de fatores também sejam levados em conta. Aqui, estamos de acordo com o princípio neoclássico de que “as intervenções deveriam tanto quanto possível atacar o problema da falha de mercado nas suas raízes” [Banco Mundial (1987, p. 70)]. Por exemplo, parece incontestável o argumento de que proteção não corrige falhas no mercado de fatores, tendo a função específica de ajudar o setor

privado local a superar barreiras criadas pela combinação de economias dinâmicas e estáticas. Como será mostrado, falhas no mercado de capitais, em especial, e no mercado de fatores, em geral, exigem medidas específicas.

O Mercado Financeiro

É bem conhecido o fato de que os mercados financeiros, por imperfeições no sistema de informações, são em geral imperfeitos até mesmo em economias desenvolvidas. Em PEDs, entretanto, estas imperfeições são fortemente agravadas, como acertadamente salientou Stiglitz (1989, p. 200):

porque o próprio processo de mudança conduz a problemas informacionais mais graves; mas, o que é ainda mais importante, a estrutura institucional voltada para lidar com essas imperfeições é provavelmente menos eficaz em função da pequena escala das firmas e da menor probabilidade de desenvolvimento de instituições para obter, avaliar e disseminar informações.

Essa maior incerteza conduz a maiores riscos, que, por sua vez, produzem pelo menos dois efeitos indesejáveis: primeiro, uma forte predisposição para ativos líquidos de curto prazo e, conseqüentemente, para uma escassez de financiamento de longo prazo; e, segundo, uma taxa de juros de mercado que tende a permanecer acima do custo de oportunidade ou nível socialmente ótimo.

Com finanças inadequadas e caras, as empresas têm de recorrer a recursos próprios para financiar não só o aprendizado e outros prejuízos associados à entrada, mas também a expansão da capacidade de produção, o que aumenta o risco num ambiente já arriscado e compromete o crescimento e a competitividade das empresas. É óbvio que nesse cenário os retornos privados esperados ficam em geral abaixo do socialmente desejável, particularmente no caso dos investimentos e atividades (como indústrias intensivas em tecnologia e exportações) que são arriscadas em qualquer parte do mundo, mas que tendem a gerar elevadas externalidades pecuniárias e não-pecuniárias.

Em um nível puramente teórico e estático, a melhor solução seria o desenvolvimento de instituições para a difusão de informações e a promoção do mercado de capitais. No entanto, no mundo real, as coisas não são tão simples. Mercados de capitais eficientes implicam mercados secundários aperfeiçoados e estáveis para reduzir o risco do investidor. Mercados secundários aperfeiçoados, por sua vez, por exigirem um grande número de compradores e vendedores, são em geral função crescente da renda *per capita* e, portanto, do processo geral de desenvolvimento econômico. Assim, os *policy makers* dos PEDs que tentam seguir a melhor opção caem num dilema: precisam desenvolver os mercados de capitais para incentivar a indústria de transformação e o desenvolvimento econômico; mas o bom funcionamen-

to nos mercados de capitais exige níveis de renda *per capita* relativamente altos.

Assim, não surpreende que países de industrialização tardia, como Alemanha e Japão, e PRIs como Coréia e Taiwan, que, por serem retardatários, não poderiam esperar por um desenvolvimento gradual dos mercados de capitais, tenham adotado o que Zysman (1983) chamou de sistemas baseados no crédito. Isto é, o sistema bancário toma o lugar dos mercados de capitais como principal agente de: a) financiamento de longo prazo; b) centralização do capital nas mãos de empresários schumpeterianos; e c) redução do risco envolvido no investimento na indústria de transformação.

Esse sistema dificilmente se desenvolveria apenas pelas forças de mercado. Do ponto de vista dos bancos, como assinalou Zysman (1983, p. 62):

Todo empréstimo é uma aposta na solvência futura do cliente, mas um empréstimo a longo prazo envolve nova espécie de risco. É óbvio que nenhum ativo físico pode na realidade garantir um empréstimo a longo prazo. Além disso, o banco levanta a maior parte dos recursos a partir de fundos depositados a curto prazo à taxa de juros corrente. Se o banco empresta dinheiro a uma empresa por cinco anos, os depositantes poderão nesse período retirar seus fundos, reduzindo as reservas dos bancos, que passam então a precisar reduzir os empréstimos... Outro problema, potencialmente mais grave, poderá ocorrer diante de uma variação imprevista da taxa de juros. Se as taxas caírem e o banco tiver emprestado a longo prazo, sua margem de lucros aumenta, mas, se as taxas subírem, suas margens de lucro são cortadas, e ele perde dinheiro.

Isso significa que, prevalecendo o *laissez-faire*, os bancos dificilmente se interessam em garantir empréstimos a longo prazo, particularmente a investimentos naqueles setores da indústria de transformação em que as economias dinâmicas e estáticas deixam os retardatários numa situação muito desvantajosa e arriscada. Do ponto de vista da empresa, o fato de uma forte dependência de empréstimos de longo prazo torná-las extremamente vulneráveis a variações na atividade econômica – o endividamento é um custo “fixo” – enfraquece seu interesse nessa forma de financiamento.

Conseqüentemente, os sistemas que se apóiam no crédito são usualmente produto da intervenção estatal, que, para promover a transformação de poupanças de curto prazo em empréstimos de longo prazo, recorre a uma (ou alguma combinação) das seguintes medidas: a) incentivos à propriedade conjunta de bancos e empresas na indústria de transformação, com o objetivo de reduzir os riscos dos bancos e firmas no envolvimento com empréstimos de longo prazo; b) linhas de crédito subsidiadas (facilidades de redesconto e empréstimos preferenciais a taxas de juros abaixo das de mercado) para amortecer o risco de flutuações de taxas de juros e flutuações macroeconômicas e encorajar o investimento em indústrias propensas à imperfeição e a externalidades; c) tetos de taxas de juros (mas com taxas positivas) para

promover investimento, reduzir custos financeiros de firmas altamente endividadas e controlar *spreads* monopolistas de instituições financeiras; e d) propriedade pública direta de segmentos ou de todo o sistema financeiro.

O sistema baseado no crédito oferece uma série de vantagens sobre a opção tradicional, fundada no mercado de capitais. Em primeiro lugar, permite que as empresas financiem períodos de aprendizado e taxas de crescimento cujas exigências de capital são substancialmente maiores que seus lucros retidos, ou sua capacidade de emissão de títulos. Em segundo lugar, as altas relações passivo exigível/capital – que inevitavelmente caracterizam o sistema –, ao tornarem tanto empresas como bancos mais sensíveis às taxas de juros e aos créditos preferenciais, dão ao governo um instrumento poderoso para estimular o investimento agregado (nos moldes keynesianos) e forçar a alocação de recursos para os setores em que as economias dinâmicas e estáticas criam uma cunha entre os retornos privados e sociais esperados. Finalmente, como apontou Wade (1988, p. 134), o sistema baseado no crédito ajuda a evitar o viés de curto prazo que afeta a tomada de decisões num sistema apoiado no mercado de capitais.

Visto pelo lado negativo, não há dúvida de que esse sistema é mais vulnerável à instabilidade financeira, atividades diretamente improdutivas e falhas do governo, em função das altas relações passivo/capital e do papel habitualmente importante do crédito preferencial. Se, no entanto, como nos mercados de produtos, a intervenção do governo for seletiva, levar em conta os preços dos fatores e for feita dentro da disciplina do regime voltado para fora, os benefícios deverão superar os custos, como sugerem os casos dos países mencionados anteriormente. Além disso, a alternativa, como já visto, não é o mercado de capitais do mundo acadêmico, mas a reprodução da constante escassez de financiamento de longo prazo, taxas de juros exageradamente elevadas, firmas descapitalizadas e perda de oportunidades de investimentos. Ou, pior ainda, a combinação de um mercado de capitais subdesenvolvido com um sistema bancário tradicional (isto é, especializado em empréstimos a curto prazo) poderá, como no caso do Brasil [ver Moreira (1994)], gerar pressões inflacionárias incontroláveis pelo fato de as empresas dependerem excessivamente dos lucros próprios.

Vale também observar que não há nada intrínseco ao sistema baseado no crédito, ou à maior intervenção estatal normalmente exigida por esse tipo de sistema, que conduza necessariamente à “repressão financeira”, isto é, a um sistema financeiro atrofiado, incapaz de desempenhar adequadamente o papel de transferir a poupança aos investidores. A freqüente ocorrência desse problema nos PEDs de regime intervencionista levou alguns autores [ver McKinnon (1991)] a tomá-la como forte evidência contra qualquer tipo de intervenção nos mercados financeiros (exceto pelo papel regulatório tradicional). No entanto,

uma observação mais atenta das causas da repressão financeira mostra que ela surge principalmente a partir de taxas de juros negativas e inflação elevada, normalmente um produto de intervenções não-econômicas (por exemplo, leis contra a usura) e política monetária inadequada. Estas características não são intrínsecas ao sistema baseado no crédito. Os casos de Coréia e Formosa, que passaram por um rápido aprofundamento financeiro reforçam esse ponto de vista.⁵

Capital Humano e Mercados de Tecnologia

Como visto anteriormente, os neoclássicos admitem a existência de algo errado nos mercados de capital humano e tecnologia. Contudo, até há bem pouco tempo, o papel do governo na superação dessas imperfeições “funcionais” foi raramente mencionado na tentativa de explicar o sucesso dos PRIs do Leste Asiático.⁶ Apesar de uma força de trabalho bem educada e treinada não ser condição suficiente para uma industrialização bem-sucedida, ela proporciona, como colocou Lall (1922a, p. 28), a “base de absorção” para a criação de qualificações industriais. Quanto mais ampla e qualificada a base de absorção, mais curto o período provável de maturação e, conseqüentemente, mais baixos os custos de aprendizado. Os investimentos em educação e treinamento, contudo, “não são eficientemente alocados pelos mercados, em razão de externalidades e falhas no mercado de capitais.

Do ponto de vista da mão-de-obra, a taxa de desconto dos retornos futuros sobre educação e treinamento tende a ser mais alta que o ótimo social, porque os benefícios que eles geram para a economia como um todo – por não serem “apropriáveis” – não são levados em consideração, podendo as imperfeições informacionais levar à ignorância, ao excesso de aversão ao risco e, portanto, a expectativas míopes. Além disso, mesmo que houvesse perfeita previsibilidade e nenhuma externalidade, a mão-de-obra tenderia a subinvestir, já que os mercados de capitais, como admitiu Corden (1974, p. 249), “não são em geral bem organizados para essa finalidade”.

Do ponto de vista da firma, os investimentos em treinamento e educação formal dos empregados, como já observamos, são dificultados pelo problema da “apropriabilidade”. A mobilidade da mão-de-obra dá margem a externalidades e, portanto, ao subinvestimento.

Fica claro, portanto, que países onde o governo intervém e investe pesadamente em educação e treinamento estão des-

5 Em 1980, as razões do M3 para o PIB na Coréia, em Formosa e no Brasil eram 0,33, 0,75 e 0,17, respectivamente [McKinnon (1991, p. 14)].

6 O último relatório do Banco Mundial (1993), adepto da chamada visão liberal, corrige essa deficiência.

tinados a ter melhor educação e uma força de trabalho mais bem treinada, e sua indústria terá, portanto, maior probabilidade de rápida obtenção de competitividade internacional a custos mais baixos. Assim, o nítido contraste entre as experiências dos PRIs do Leste Asiático – que investiram um volume substancial de recursos em educação e treinamento – e os PRIs de fora do Leste Asiático – que em grande parte negligenciaram sua relevância – não pode ser desconsiderado quando se tenta explicar o diferencial de desempenhos [ver Lall (1992b)].

No mercado de tecnologia, já observamos que, contrariamente à suposição neoclássica, a tecnologia não é perfeitamente comerciável. Embora o conhecimento possa sê-lo, a capacidade de fazer uso eficiente e gerar conhecimento não o é. Além disso, o mercado de elementos comerciáveis da tecnologia – via, por exemplo, acordos de licenciamento e investimento externo direto – nada tem de perfeitamente competitivo, em razão de informações assimétricas entre compradores e vendedores [Arrow (1969)] e da concentração dos vendedores. O resultado é que o comércio de tecnologia envolve com freqüência preços acima do custo médio e práticas restritivas, como restrições a exportações.

Segue-se, então, que o investimento no esforço tecnológico do país, como sustentaram Pack e Westphal (1986, p. 109), acabam gerando “excedentes para os que fazem os investimentos ou para outros beneficiários”. O excedente dos investidores poderá então derivar da aquisição da capacidade tecnológica, o que, por sua vez, poderá melhorar suas posições nos mercados de produtos e também nos de tecnologia. Nos mercados de produtos, a aquisição de qualificações industriais deverá acelerar o aprendizado, reduzir custos e melhorar a qualidade, permitindo maior penetração de mercado, e mesmo lucros econômicos, se os investidores conseguirem inovar. No mercado de tecnologia, é provável que uma maior capacidade tecnológica reduza assimetrias informacionais, fortalecendo, portanto, o poder de barganha na aquisição de tecnologia.

O outro excedente dos beneficiários, isto é, externalidades, pode ser pecuniário e não-pecuniário. O primeiro tipo inclui acesso mais fácil e mais barato à tecnologia (via transferência local de tecnologia ou consultoria técnica) e a produtos com um conjunto de características mais apropriadas à dotação local dos fatores de produção. No nível macroeconômico, a maior capacitação tecnológica poderá: reduzir os custos no balanço de pagamentos com licenciamento tecnológico (inclusive práticas restritivas); aumentar a capacidade do setor privado de reagir a preços relativos e explorar vantagens dinâmicas; reduzir o custo de proteção a indústrias infantis em razão da maior rapidez no aprendizado; e estimular o crescimento através da aceleração do progresso técnico. As externalidades não-pecuniárias consistem basicamente na difusão do conhecimento através da mobilidade da mão-de-obra e outros canais.

A existência dessas externalidades implica que a taxa privada de descontos relacionada a investimentos em esforço tecnológico será fatalmente mais elevada que o ótimo social, decorrendo daí um subinvestimento. Além disso, conforme referência anterior, a informação imperfeita, a infra-estrutura precária em ciência e tecnologia, as indivisibilidades de pesquisa e desenvolvimento e as desvantagens dinâmicas do retardatário concorrem para tornar o esforço tecnológico doméstico altamente arriscado, principalmente quando comparado a atividades como investimento externo direto e licenciamento de tecnologia, cujas desvantagens mais sutis e de longo prazo – por exemplo, truncagem de transferência de tecnologia, preços monopolistas, práticas restritivas – são usualmente ofuscadas por benefícios de curto prazo, como riscos reduzidos e resultados rápidos.

Tudo isso indica que países como os PRIs do Leste Asiático, onde há intervenção para promover investimento em esforço tecnológico doméstico e para corrigir a percepção do setor privado dos prós e contras das importações de tecnologia – via, por exemplo, incentivos fiscais a P&D, investimentos na infra-estrutura de C&T, investimento externo direto seletivo e restrições ao licenciamento de tecnologia –, tendem a adquirir capacitação tecnológica mais rapidamente e, portanto, a adquirir e manter competitividade internacional de forma mais rápida e a custos mais baixos.

4. Conclusão

À luz dos argumentos apresentados, parece não haver dúvida de que os neoclássicos, embora acertem quanto ao papel da orientação para fora no sucesso do Leste Asiático, erram em identificar orientação para fora com *laissez-faire*. O sucesso dos países que se voltaram para fora e, portanto, o relativo fracasso dos que se voltaram para dentro não podem ser corretamente compreendidos a menos que se leve em conta o papel do governo na superação das falhas de mercado. Tanto os mercados de fatores como os de produtos dos PEDs são afetados por imperfeições importantes, provavelmente não remediáveis através apenas de orientação para fora ou de políticas macroeconômicas corretas. A orientação para fora é, no entanto, importante e necessária, não só por trazer os benefícios da abertura comercial como também por orientar e disciplinar os governos na direção de intervenções seletivas, com o objetivo de remediar falhas específicas, ou de fazerem o melhor uso das imperfeições irreparáveis.

Esse enfoque alternativo encerra uma visão do Estado que nem é a do “Estado perfeito” dos estruturalistas nem a do “Estado predatório” dos neoclássicos. Como bem apontam Pack e Westphal (1986, p. 104):

A capacidade de intervenção seletiva pelo Estado em busca da eficiência dinâmica não pode ser tida como certa. De fato, a maior parte dos governos não tem essa capacidade. Mas esse parece ser um fator crítico no emprego da intervenção seletiva para conseguir uma industrialização mais rápida e mais bem-sucedida. Assim, quando não existe essa capacidade, é aconselhável que o governo se atenha à prescrição neoclássica de um regime alocativo neutro.

Contudo, quando a capacidade de intervenção estatal existe, isto é, quando o Estado não é afetado por corrupção generalizada e ministros e funcionários públicos inadequadamente qualificados, os custos da não-intervenção normalmente suplantam as falhas de governos. Nesse caso, a questão não se trata da conveniência ou não de intervir, mas de como e onde intervir, e em que tipo de regime de incentivos a intervenção terá maior probabilidade de sucesso.

Referências Bibliográficas

AMSDEN, A. H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nova York: Oxford University Press, 1989.

ARROW, K. Classificatory notes on the production and transmission of technological knowledge. *American Economic Review*, v. 59, p. 29-35, 1969.

BAIN, J. S. *Barriers to new competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1956.

BALASSA, B. (ed.). *Structure of protection in developing countries*. The John Hopkins University Press for the World Bank, 1971.

_____. Reforming the system of incentives in developing countries. *World Development*, v. 3, p. 365-382, 1975.

_____. Export incentives and export performances in developing countries: a comparative analysis. In: BALASSA, B. (ed.). *The newly industrialising countries and the world economy*. Nova York: Pergamon, 1981a.

_____. A "stages" approach to comparative advantage. In: BALASSA, B. (ed.). *The newly industrialising countries and the world economy*. Nova York: Pergamon, 1981b.

_____. Outward orientation. In: CHENERY, H., SRINIVASAN, T. N. (eds.). *Handbook of development economics*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989, v. 1.

BALDWIN, R. The case against infant-industry protection. *Journal of Political Economy*, v. 77, p. 295-305, 1969.

-
- BANCO MUNDIAL. *Korea: managing the industrial transition*. Washington, D. C.: World Bank, 1987, v. 1 e 2.
- _____. *World development report*. Washington, D. C.: World Bank, 1991.
- _____. *The East Asian miracle: economic growth and public policy – a World Bank policy research report*. Washington, D. C.: Oxford University Press, 1993.
- BAUMOL, W. P., PANZAR, J. C., WILLIG, R. D. *Contestable markets and the theory of industry structure*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- BELL, M., ROSS-LARSON, B., WESTPHAL, L. Assessing the performance of infant industries. *Journal of Development Economics*, v. 16, p. 101-128, 1984.
- BRANDER, J. Rationales for strategic trade and industrial policies. In: KRUGMAN, P. (ed.). *Strategic trade policy and the new international economics*. Cambridge, Ma.: The MIT Press, 1986.
- CHAMBERLIN, E. H. *The theory of monopolistic competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1933.
- CORDEN, M. *Trade policy and economic welfare*. Oxford: Clarendon Press, 1974.
- FINDLAY, R. Comment to Anne O. Krueger's paper export-led industrial growth reconsidered. In: HONG, W., KRAUSE, L. (eds.). *Trade and growth of the advanced developing countries in the Pacific Rim*. Seoul: Korea Development Institute Press, 1981.
- GRAHAM, E. M. Strategic trade policy and the multinational enterprise in developing countries. In: BUCKLEY, P., CLEGG, J. (eds.). *Multinational enterprise in less developed countries*. Basingstoke: Macmillan, 1991.
- HAGGARD, S. *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrialising countries*. London: Cornell University Press, 1990.
- HELPMAN, E. The noncompetitive theory of international trade and trade policy. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. 1990.
- HELPMAN, E., KRUGMAN, P. *Market structure and foreign trade*. Cambridge, Ma.: The MIT Press, 1985.

-
- HORSTMANN, J., MARKUNSEN, R. Up the average cost curve: inefficient entry and the new protectionism. *Journal of International Economics*, v. 20, p. 225-247, 1986.
- JOHNSON, H. Tariffs and economic development, some theoretical issues. *Journal of Development Studies*, v. 1, n. 1, 1965a.
- _____. Optimal trade intervention in the presence of domestic distortions. In: BALDWIN, R. E., et al. *Trade, growth and the balance of payments*. Chicago: Rand McNally, 1965b.
- KRUEGER, A. O. The political economy of the rent seeking society. *American Economic Review*, v. 64, p. 291-303, June 1974.
- _____. Export-led industrial growth reconsidered. In: HONG, W., KRAUSE, L. (eds.). *Trade and growth of the advanced developing countries in the Pacific Rim*. Seoul: Korea Development Institute Press, 1981.
- _____. Trade policies in developing countries. In: JONES, R. W., KENEN, P. B. (eds.). *Handbook of international economics*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1984, v. 1.
- _____. The experiences and lessons of Asia's super exporters. In: KRUEGER, A. O., CORBO, V. *Export oriented development strategies: the success of five newly industrialising countries*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.
- _____. Asia trade and growth lessons. *American Economic Review*, v. 80, n. 2, p. 108-111, 1990a.
- _____. Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n. 3, p. 9-13, 1990b.
- _____. *Theory and practice of commercial policy: 1945-1990*. National Bureau of Economic Research, 1990c (Working Paper, 3.569).
- KRUGMAN, P. The U.S. response to foreign industrial targeting. *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 1, 1984.
- _____. Towards a counter-counterrevolution in development theory. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. 1993.
- LALL, S. *Bank approach to industrialization: an OED study of three industrialising countries*. Washington: World Bank, 1992a.
- _____. Technological capabilities and industrialization. *World Development*, v. 20, n. 2, p. 165-186, 1992b.

- LALL, S., STREETEN, P. *Foreign investment, transnationals and developing countries*. London: Macmillan, 1977.
- LEIBENSTEIN, H. Microeconomics and X-efficiency theory: if there is no crisis, there ought to be. In: BELL, D., KRISTEL, I. (eds.). *The crisis in economic theory*. Nova York: Basic Books, 1981.
- LITTLE, I. M. D., SCOTT, M., SCITOVSKY, M. S. *Industry and trade in some developing countries: a comparative study*. London: Oxford University Press, 1970.
- MCKINNON, R. *The order of economic liberalisation: financial control in the transition to a market economy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1991.
- MOREIRA, M. M. *Industrialization, trade and market failures: the role of government intervention In Brazil and South Korea*. London: Macmillan, 1994.
- NELSON, R., WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- PACK, H., WESTPHAL, L. Industrial strategy and technological change: theory versus reality. *Journal of Development Economics*, n. 22, p. 87-128, 1986.
- POSNER, M. V. International trade and technical change. *Oxford Economic Papers*, n. 13, p. 323-341, 1961.
- ROBINSON, J. *The economics of imperfect competition*. London: Macmillan, 1933.
- RODRIK, D. Closing the productivity gap: does trade liberalisation really help? In: HELLEINER, G. K. (ed.). *Trade policy industrialization and development*. Toronto e Helsinki: Wider, UNU, 1988a.
- _____. Imperfect competition, scale economics, and trade policy in developing countries. In: BALDWIN, R. (ed.). *Trade policy issues and empirical analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1988b.
- ROMER, P. M., RIVERA-BATIZ, L. A. International trade with endogenous technological change. *European Economic Review*, v. 35, p. 971-1.104, May 1991.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, v. 53, n. 2/3, p. 202-211, 1993.
- SCHERER, F. M., ROSS, D. *Industrial market structure and economic performance*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1990.

-
- SCITOVSKY, T. Two concepts of external economics. In: AGARWALA, A. N., SINGH, S. P. (eds.). *The economic of underdevelopment*. Nova York: Oxford University Press, 1963.
- STIGLITZ, J. Markets, market failures, and development. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, v. 79, n. 2, p. 197-202, 1989.
- WADE, R. The role of government in overcoming market failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan. In: HUGHES, H. (ed.). *Achieving industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- _____. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WESTPHAL, L. E. Fostering technological mastery by means of selective infant-industry protection. In: SYRQUIM, M., TEITEL, S. (eds.). *Trade, stability, technology, and equity in Latin America*. Nova York: Academic Press, 1982.
- _____. Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from the South Korea's experience. *Journal of Economic Perspectives*, n. 4, p. 341-359, Summer 1990.
- WESTPHAL, L. E., KIM, K. S. Korea. In: BALASSA, B. (ed.). *Development strategies in semi-industrial countries*. Baltimore, Md.: John Hopkins University Press for the World Bank, 1982.
- WESTPHAL, L. E., KIM, L., DAHLMAN, C. J. Reflections on the Republic of Korea's acquisition of technological capability. In: ROSEMBERG, N., FRISCHTAK, C. (eds.). *International transfer of technology: concepts, measures, and comparisons*. Nova York: Praeger, 1985.
- ZYSMAN, J. *Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
Caixa Postal 1910
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-2615

FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial

Av. República do Chile, 100 – 17º andar
Caixa Postal 1439
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-7909

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

Av. República do Chile, 100 – 20º andar
Caixa Postal 469
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-5874

Escritórios

Brasília

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E
Ed. BNDES – 13º andar
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Telex: (61) 1190 – Tel.: (061) 225-4350
Fax: (061) 225-5179

São Paulo

Av. Paulista, 460 – 13º andar
CEP 01310-000 – São Paulo – SP
Telex: (11) 35568 – Tel.: (011) 251-5055
Fax: (011) 251-5917

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 – 6º andar
Ed. Empresarial Center II
CEP 51020-350 – Recife – PE
Tel.: (081) 465-7222
Fax: (081) 465-7861
